

Стоит отметить, что работники целого ряда крупнейших компаний, где есть свои НПФ, отдают в них накопительную пенсию автоматически, можно констатировать непреложный факт: удельный вес добровольных клиентов НПФ недостаточно большой [11].

Из всего вышесказанного можно сделать вывод: «никто не поможет нам кроме нас самих».

По нашему мнению, нужно самостоятельно формировать свою будущую пенсию за счет участия в программах государственного софинансирования пенсии, а также в программах дополнительного пенсионного обеспечения. «Только эффективное использование всех имеющихся возможностей по формированию будущего пенсионного капитала позволит рассчитывать на достойное материальное благополучие при выходе на пенсию».

**Список литературы:** 1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. 2009. 21 января. 2. Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 51. Ст. 4832. 3. Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52(1 ч.). Ст. 4920. 4. Федеральный закон от 07 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 19. Ст. 2071. 5. Рудакова Е. Н. Пенсионное обеспечение населения в России: Учебное пособие. – Люберцы: Филиал РГСУ в г. Люберцы, 2010 – С. 7–15. 6. Сухорукова Е. В. Пенсионное обеспечение: российский и зарубежный инновационный опыт: Монография – М.: ИТК «Дашков и К», 2011. – С. 32. 7. <http://www.pension-in-russia.ru>. 8. <http://www.finam.info>. 9. <http://www.pmoney.ru>. 10. <http://www.novopol.ru>. 11. <http://www.newizv.ru>.

*Мирошников Е. В.  
г. Белгород, Россия*

## **ОБЩЕСТВЕННАЯ ТЕОРИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ И УКРАИНСКОЙ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ НАУКЕ**

Закономерности развития местного самоуправления в России и Украине обусловлены сложными процессами историко-культурного, государственно-правового и общественно-политического характера. Доктринальное и правовое осмысление такого сложного и многогранного феномена как местное самоуправление предполагает изучение эволюции теоретических воззрений, понятийного аппарата и правовых установлений, а также значительного количества факторов, оказывающих влияние на рассматриваемый правовой институт.

Можно согласиться с мнением украинского ученого О. В. Батанова о том, что формирование науки о местном самоуправлении представляет собой сложный, а зачастую и противоречивый процесс. Достижению цели наиболее полного охвата исторических и юридических аспектов местного самоуправления способствует рассмотрение соответствующих идей и научных концепций о происхождении и сущности местного самоуправления [1, С. 192].

По мнению Н. В. Каминской, наука о местном самоуправлении берет свое начало от попытки решить важную проблему: имеет ли община отличную от государственной власть, являясь независимой от государства публично-правовой корпорацией, либо включена в государственный организм и выполняет функции органа государства [5, С. 20]. На наш взгляд, отсутствие единого теоретического подхода к природе местного самоуправле-

ния порождает противоречия в его организации и взаимоотношениях с государственной властью. От того какая теория местного самоуправления положена в основу конституционно-правового регулирования в государстве, будет зависеть его практическая реализация.

На смену теории свободной общины во второй половине XIX века пришла общественная теория местного самоуправления, которая исходила из противопоставления общины государству. Представители рассматриваемой концепции не только пытались обосновать статус самоуправляемой общины как отличного от государства субъекта права, но и зачастую акцентировали внимание на хозяйственной составляющей деятельности местного самоуправления. Ее основателями были Р. Моль, О. Ресслер, А. И. Васильчиков, В. Н. Лешков, П. Н. Подлигайлов, П. Л. Корф, М. П. Драгоманов и другие. В основе общественной теории местного самоуправления лежит утверждение о том, что территориальный коллектив – это элемент, прежде всего, гражданского общества. Муниципальная власть является негосударственной по своей природе. Органы самоуправления имеют собственную компетенцию в неполитической сфере (общественных и хозяйственных вопросах). В эти местные дела государство не вмешивается, и они решаются непосредственно самими территориальными общинами. Политические полномочия принадлежат государству. Характеризуя общественную теорию, Н. М. Коркунов отмечал, что она «видит сущность местного самоуправления в предоставлении местному сообществу права самому вести свои общественные интересы и сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами» и исходит из противопоставления общества государству, а общественных интересов – политическим [6, С. 489].

В рамках общественной теории местного самоуправления выделялась также общественно-хозяйственная теория, в основе которой лежит тезис о том, что община может решать только хозяйственные вопросы. Однако практика свидетельствует о том, что органы местного самоуправления ведали значительным количеством дел нехозяйственного характера (медицина, образование, благотворительность, охрана общественного порядка и т.д.). При реализации таких полномочий деятельность органов местного самоуправления неизбежно приобретала публично-правовой характер.

Один из основателей общественной теории самоуправления В. Н. Лешков считал, что каждая местная община – земская единица – это союз, основанный на единстве местных интересов, на собственном управлении своими общими делами путем создания собственных выборных властей [9, С. 29]. Он предлагал создать полностью независимые от государства органы местного самоуправления, выступал за всеобщее и равное избирательное право при их формировании. В своей работе «Российский народ и государство» В. Н. Лешков отмечал, что основы самоуправления и самодеятельности являются краеугольным камнем русской истории, так как центром самоуправления на Руси всегда была община. Центр управления обществом находится не в правительстве, не в губернском правлении, а внизу – в общине, которую он называл «миром», «приходом», «селом», «городом». Общину В. Н. Лешков рассматривает как основную политико-юридическую и управленческую структуру, а общественные отношения, возникающие в процессе осуществления самоуправления регулируются общинным (земским) правом [10]. Заслугой ученого, по нашему мнению, является юридическое обоснование понятия «община», а также проведенный им анализ взаимодействия государства с общиной, нормативной основы существования и деятельности последней.

А. А. Головачев, критикуя централистские, государственные подходы к пониманию местного самоуправления, считал, что самоуправление состоит в праве местного сообщества решать собственные вопросы с помощью избранных и контролируемых ими лиц. Он предлагал четко разделить «предметы ведения» между администрацией (государством) и земст-

вом (уровнем самоуправления) [3, С. 153]. Ответственность органы местного самоуправления, по его мнению, должны были нести только перед своими избирателями и независимым судом, а не перед органами центрального управления [3, С. 199–200].

Другой приверженец рассматриваемой теории П. Н. Подлигайлов считал, что децентрализация и самоуправление – это такие формы управления, которые обеспечивают полную автономию общин, оставляет полностью все местные дела в ведении самого местного сообщества, при которых последнее не только избирает из своего состава должностных лиц, но и контролирует их деятельность. П. Н. Подлигайлов считал, что при отсутствии самоуправления центральная власть либо полностью игнорирует местные интересы, поручая своим агентам на местах беспрекословно исполнять только свои требования, либо, желая пойти навстречу местным проблемам, наказывает своим агентам заботиться об их решении, чем санкционирует своеволие и самоуправство. «Все местные интересы и заботы могут быть хорошо известны только местному населению, которое еще и наиболее заинтересовано в их правильном удовлетворении... Эти вопросы должны разрабатываться в том учреждении, которое является для этого наиболее компетентным – в органе самоуправления», – писал он [12, С. 27].

Основные положения общественной теории местного самоуправления получили свое обоснование в работах А. И. Васильчикова. Он определял самоуправление как такой порядок управления, при котором «местные дела и должности заведываются и замещаются местными жителями – местными обывателями» [2, С. 1] и считал, что местное самоуправление – это политика, имеющая особую цель и особую сферу деятельности [2, С. 4]. Самоуправлению противопоставлялся бюрократический порядок управления, при котором «те же дела и должности поручаются сторонним людям не вследствие принадлежности к местности, коей они управляют, а по произвольному выбору и определению начальства, правительства» [2, С. 2]. Разделяя государственные и местные интересы, А. И. Васильчиков считал, что недопустима ситуация, когда они будут решаться одним и тем же органом управления. От смешения функций центральной и местной власти «во всех централизованных государствах местные интересы приносятся в жертву общим и совершенно теряются из виду» [2, С. 5].

Как верно отмечает Н. А. Емельянов, при таком подходе местное самоуправление становится способом самоорганизации населения соответствующей территории, при котором оно само определяет вектор развития муниципальной единицы, то есть происходит отождествление субъекта и объекта управления [4, С. 28–29].

Значительные отличия местного самоуправления от государственной власти отмечал П. Л. Корф. По его мнению, деятельность высшего государственного управления хотя и имеет большое значение, но может быть понятна только меньшинству и недоступна для широких масс, которым зачастую некогда и думать о государственных делах. Пока где-то далеко обсуждаются государственные проблемы, в общине жизнь идет своим чередом. Бюджет, вооруженные силы, международные отношения практически не сказываются на повседневной жизни большинства населения, в отличие от таких насущных проблем, как взимание местных налогов, борьба с преступностью, расчеты хозяев и работников, сельские дороги, пожары, содержание больниц, начальное образование. Наряду с этим, небольшие изменения в местном управлении больше затрагивают жителей, чем реформы целого министерства [7, С. 1–2].

Представитель украинской политико-правовой мысли М. П. Драгоманов внес значительный вклад в развитие общественной теории местного самоуправления. Ученый сформулировал концепцию «федерации свободных общин» (общественный социализм). В работе «Историческая Польша и великорусская демократия» он формулирует ряд принципов локальной демократии: учет национальных особенностей каждой местности; самоуправление общин и областей в построенном «снизу вверх» политически

свободном государстве; свобода всех «живых составных частей народа»; взаимозависимость политической свободы и местного самоуправления. В проекте «Свободный Союз» М. П. Драгоманов обосновывал идею политической децентрализации, основой которой должно стать установление «самоуправ» общин, волостей, уездов, земель, каждая из которых «имеет свою внутреннюю самостоятельность и независимость относительно других самоуправ, независимо высшего или низшего они типа» [14, С. 207].

Сторонники общественной теории местного самоуправления неоднократно пытались составить список дел, которые могут относиться к компетенции местного самоуправления и по своей сущности в корне отличались бы от дел государственного управления. Но в практической деятельности разграничить общинную и государственную компетенцию не представляется возможным. Как верно отмечают современные исследователи, «дорожное строительство, местные налоги, охрана общественного порядка, заведование образованием, культурой, здравоохранением и т.п. не могут считаться чисто общественными делами и противостоять делам государственным» [11, С. 27]. Они одинаковым образом важны и для общины, и для государства. Еще в 1903 году, выступая с критикой общественной теории Н. И. Лазаревский писал: «Самое слабое место в этой теории состояло не только в том, что ее сторонникам не удавалось составить ... списка негосударственных публично-правовых дел, предоставленных органам местного самоуправления, сколько в том, что таких дел вовсе и не может быть» [8, С. 7].

Как теоретическая конструкция, анализируемая теория была достаточно примитивной, так как, во-первых, зачастую смешивала самоуправляемые общины с частно-правовыми организациями (общественными, хозяйственными), во-вторых, ее положения носили абстрактный характер и не соответствовали реальным общественным отношениям. Существует мнение, что сторонники общественной теории определенным образом оправдывают проявления «местного эгоизма», а наличие так называемых природных и неотъемлемых прав общины свидетельствует не столько об автономии, сколько об определенном «суверенитете» территориальной общины и ее органов, что небезопасно для целостности государства. С такой позицией, на наш взгляд, нельзя согласиться, так как идеи о неотъемлемости прав местной общины способствуют становлению принципа самостоятельности местного самоуправления. А гарантии невмешательства государства в деятельность органов местного самоуправления являются важнейшим фактором развития локальной демократии, стимулируют население к непосредственному участию в решении важнейших вопросов местной жизни. В современных условиях развития России и Украины (не говоря уже о государстве в XIX – начале XX веков) трудно представить возможность проявления муниципального «суверенитета» и полной обособленности местного уровня власти.

Несмотря на очевидные недостатки, общественная теория местного самоуправления оказала значительное влияние на подготовку и проведение земской и городской реформ 1860-70-х годов. Глава Комиссии по подготовке реформы земских учреждений в Российской Империи Н. А. Милютин писал, что «земское управление, как чисто местное, очевидно не может и не должно нисколько касаться государственных дел, ни интересов государственной казны, ни суда, ни, наконец, полиции исполнительной, сего главного местного органа центральных учреждений» [13, Л. 1] и предлагал расширить компетенцию земства, поручив ему «те части земского хозяйства, которые потребуют ближайших экономических распоряжений и, следовательно, деятельность местных чиновников может оказать прямое и непосредственное влияние на благополучие жителей» [13, Л. 2]. Аргументируя необходимость обеспечения наилучшего развития хозяйственной деятельности земских учреждений Н. А. Милютин подчеркивал, что они «не могут и не должны иметь полномочий характера политического» [13, Л. 4].

Общественная теория получила свое отражение и в англосаксонской модели местного самоуправления (правовых системах Великобритании, США, Канады, Индии, Австралии и др.), где существует формальная автономия и самостоятельность местного самоуправления, на местах отсутствуют органы центрального управления, осуществляющие опеку органов местного самоуправления, а отношения между центральной властью и местным самоуправлением обозначены принципом «inter vires» (действие в границах переданных полномочий) [15, С. 17].

Предположение о первичности общины по отношению к государству является противоречивым сразу по нескольким причинам. Понятия «община» и «самоуправление» зачастую определяются с использованием термина «государство», что уже свидетельствует невозможности их существования без последнего. Историческая практика показывает, что государство создавало и создает административно-территориальные образования, в том числе и самоуправляемые, которые имеют все признаки «естественным образом возникшей» общины. Органы самоуправления не могут не осуществлять функции публичного характера, а их полномочия могут быть как собственными, так и делегированными государством. Более того, зачастую невозможно точно разграничить собственные местные дела и дела государства, полномочия по выполнению которых переданы на местный уровень.

**Список литературы:** 1. Батанов О.В. Муниципальное право Украины / Відп. ред. М.О. Баймуратов – Х., 2008. – 528 с. 2. Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. – СПб., 1872. – Т.1. – 524 с. 3. Головачев А.А. Десять лет реформ. 1861–1871. – СПб., 1872. – 400 с. 4. Емельянов Н.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционно-правовой и институциональный анализ: Дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 1998. – 373 с. 5. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз. К., 2010. – 232 с. 6. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т.2. – СПб., 1909. – 748 с. 7. Корф П.Л. Ближайшія нужды местного управления. – СПб., 1888. – 124 с. 8. Лазаревский Н.И. Самоуправление // Мелкая земская единица. Сб. статей. – СПб., 1903. – С. 1–61. 9. Лешков В.Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года, января первого // День – М., 1865. – № 42 (6 ноября). 10. Лешков В.Н. Русский народ и государство. История. – М., 1858. – 623 с. 11. Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. – Ростов н/Д., 2003. – 384 с. 12. Местное управление в России / Под ред. П.Н. Подлигайлова. – СПб., 1884. – 200 с. 13. Милютин Н.А. Соображения по проекту о земских учреждениях [РО РНБ, ф.379 (Ф.П. Корнилов), ед. хр. 269]. – Л.1. 14. Основы этнодержавознания / За ред. Ю.А. Римаренка. – К., 1997. – 656 с. 15. Чапала Г.В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харьков, 2004.

*Моргун Ю. А.  
г.Харьков, Украина*

### **СОЗДАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ (В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX СТ.)**

Эффективная система управления с законодательно оформленной структурой, четко распределенными полномочиями является важнейшим условием функционирования любой сферы общественной деятельности, в том числе образовательной. Рас-